

# MINEURS NON ACCOMPAGNÉS DE L'EMBOLIE À L'EMBELLIE ?





**L'arrivée sur notre territoire de mineurs étrangers sans attache familiale n'est pas un phénomène nouveau. Ce qui l'est, en revanche, c'est l'explosion de leur nombre, avec toutes les détresses qui accompagnent leurs situations. Chargés de mettre en œuvre leur protection, les départements ont d'autant plus de mal à assumer leur mission que les profils de ces jeunes nécessitent des réponses nouvelles. Fort heureusement, ils ne baissent pas les bras et l'État s'engage à mieux les soutenir. Peut-on y voir un signe d'espérance ?**

**L**es Mineurs non accompagnés, ou MNA comme on les appelle par commodité, désignent un groupe de personnes âgées de moins de 18 ans, de nationalité étrangère, et qui se trouvent sur le territoire français sans bénéficier du soutien d'un adulte responsable. Jusqu'en 2016, ils étaient des "Mineurs isolés étrangers". Le nom a été modifié à des fins d'harmonisation lexicale avec le droit européen et, selon le garde des Sceaux de l'époque, pour insister sur le fait qu'ils relèvent d'abord des dispositifs de protection de l'enfance et non de ceux de l'immigration. Leur nombre ne cesse de croître. Ils étaient environ 10 200 fin 2015, contre 18 000 en juin 2017 et le chiffre de 25 000 pourrait être atteint à la fin de cette année (sans inclure ceux dont la minorité n'a pas encore été établie ni ceux, bien sûr, qui ont échappé aux radars des autorités). Si le démantèlement de la lande de Calais a focalisé l'attention sur les migrants originaires des zones de conflit telles que la Libye, la Syrie, l'Afghanistan... ces derniers ne constituent pourtant qu'une minorité des MNA sur notre territoire. En effet, 70 % sont originaires d'Afrique (44 % d'Afrique de l'Ouest, 14 % d'Afrique du Nord et 27 % du Sahel) et 20 % sont originaire d'Asie. La majeure partie est âgée de 15 ans à 18 ans et plus de 9 sur 10 sont des garçons. Enfin, les autorités estiment à moins de 50 % le nombre de ceux qui resteront en France. Un constat qui se mesure aussi au nombre infime de MNA (moins de 500) qui demandent la nationalité française.

### **UNE MINORITÉ DIFFICILE À ÉTABLIR**

La Convention internationale des droits de l'enfant de 1989, mais aussi le Code de l'action sociale et des familles, établissent que les mineurs étrangers ont les mêmes droits qu'un enfant français en danger. Ils sont donc intégrés aux circuits et

dispositifs de notre système d'Aide sociale à l'enfance (ASE) pour lequel les questions de la nationalité et de la régularité de l'entrée sur le territoire ne se posent pas.

Être reconnu comme mineurs isolés est un enjeu majeur pour les intéressés et cette reconnaissance impacte les pouvoirs publics puisque les enfants sont pris en charge par les départements et les

adultes par l'État. Une fois reconnu mineur, le demandeur devient non expulsable et sera accompagné par le département qui en

aura la charge jusqu'à sa majorité.

La phase d'évaluation de la minorité du demandeur de statut MNA incombe aux services de l'Aide sociale à l'enfance. Dès que la demande est faite, les services du département lui fournissent hébergement, soins et, en principe, un administrateur ad hoc. Cette phase d'évaluation cristallise une grande partie des tensions actuelles, car il n'existe aucun moyen irréfutable d'établir la minorité

demandeur. Les évaluateurs (assistants sociaux, éducateurs...) s'appuient sur les documents d'état civil du jeune dont l'authenticité est souvent sujette à caution, sur son récit quant à son parcours migratoire, ses motivations, sa cellule familiale, son projet de vie... En cas de doute, et si le jeune concerné est d'accord, un juge peut être saisi pour procéder à des tests de maturité osseuse. La méthode, encadrée par la loi du 14 mars 2016, est très contestée par les associations humanitaires qui mettent en cause sa fiabilité.

À l'issue de cette phase d'évaluation, seuls 40 % des demandeurs sont effectivement reconnus comme mineurs isolés.

### LES DÉPARTEMENTS EN PREMIÈRE LIGNE

Mais ce n'est pas le seul défi auquel sont confrontés les départements. Car ces derniers ont rarement toutes les compétences pour apporter les réponses adéquates à ce public aux profils et besoins spécifiques. En effet, certains ne parlent pas français, d'autres ont besoin de soins médicaux et/ou d'accompagnement psychologique lié au traumatisme de leur parcours. Pour beaucoup il faut obtenir

## L'évaluation de la minorité cristallise une grande partie des tensions actuelles

## ORPHELINS DES RUES

### Paris : un plan d'urgence pour les mineurs de la Goutte-d'Or



© Le Parisien

Depuis plusieurs mois une soixantaine d'enfants originaires du Maroc se disant orphelins, errent dans les rues du quartier populaire de la Goutte-d'Or dans le XVIII<sup>e</sup> arrondissement. Livrés à eux-mêmes, beaucoup sont tombés dans la petite délinquance (vols à la tire, cambriolages, agressions, trafic de cigarettes) boivent et sniffent de la colle. "Des orphelins des rues, on n'avait pas vu ça à Paris depuis la Seconde Guerre mondiale", assure Valérie Goetz, la commissaire principale du XVIII<sup>e</sup> dans *Le Parisien*. Face à cette situation, que les systèmes d'accompagnement habituels ne parviennent pas à solutionner, la ville de Paris met en place un dispositif exceptionnel et débloque une enveloppe de près de 700 000€. Sous convention avec le Centre d'action sociale protestant et le soutien d'associations expertes dans la prise en charge des jeunes en errance, ce dispositif se traduira pas un renforcement policier et judiciaire, mais surtout par la multiplication des maraudes, une prise en charge nuit et jour et des suivis physiques et psychiatriques. Ainsi, les

associations assureront une présence quotidienne auprès de ces jeunes et tenteront de les convaincre de rejoindre l'accueil de jour pour se réchauffer, se reposer, prendre une douche... "Le plus compliqué, explique Dominique Versini dans le quotidien, est de créer un lien avec ces enfants qui ont erré dans leur pays, puis à travers l'Europe, sans aucun référent adulte, le plus souvent."



L'accueil des Mineurs non accompagnés nécessite l'invention de réponses nouvelles.

des autorisations exceptionnelles de formation professionnelle, mettre en place une scolarité, obtenir leur régularisation en matière d'état civil... Autre difficulté majeure, la mise à l'abri et l'hébergement. S'ils partagent des points communs avec les enfants intégrés aux dispositifs d'hébergement de l'ASE, la plupart des MNA sont plus âgés et ont avant tout besoin d'être accompagnés dans leur souhait d'insertion professionnelle. La majorité des départements essaient donc de mettre en place des modes d'hébergement particuliers pour eux soit en créant de nouvelles structures, soit en adaptant celles existantes, soit encore en utilisant des formules nouvelles comme les appartements partagés.

Enfin, cette mission leur coûte cher. Actuellement, l'État prend en charge 5 jours de procédure d'évaluation à hauteur de 250 euros par jour. Une participation loin des réalités de terrain selon les départements qui soulignent que la période d'évaluation et de mise à l'abri dure souvent deux à trois semaines. L'Assemblée des départements de

## L'Assemblée des départements de France estime à 1 milliard d'euros le coût de la prise en charge des jeunes migrants en 2016

France (ADF) estime le coût annuel total de la prise en charge des jeunes migrants, depuis leur arrivée sur le territoire jusqu'à leur majorité, à environ un milliard d'euros pour 2016. Les chiffres devraient être bien supérieurs pour cette année.

### LA RÉPONSE DE L'ÉTAT

Conscient de ce poids de moins en moins supportable pour les collectivités locales, Édouard Philippe a annoncé, fin octobre, que l'État assumera "prochainement" l'évaluation et l'hébergement d'urgence des mineurs jusqu'à ce que leur minorité soit confirmée. Une annonce qui va dans le sens des espoirs des départements qui, depuis, travaillent



## Les associations redoutent que le transfert à l'État renforce les défaillances et négligences du processus d'évaluation de la minorité

avec le gouvernement à la concrétisation de ce transfert de compétence.

L'annonce a néanmoins suscité l'inquiétude et la colère d'un certain nombre d'associations humanitaires. Ainsi Françoise Sivignon, présidente de Médecins du Monde, estime que "transférer à

l'État, compétent en matière d'immigration, la prise en charge initiale des mineurs non accompagnés primo-arrivants revient à nier leur minorité et les dangers qui les menacent". Elle craint surtout que cela "renforce

les défaillances et négligences constatées actuellement dans le processus d'évaluation de la minorité : remise en cause hâtive des documents d'état civil ; évaluation sociale qui ne permet pas l'examen objectif de la situation du jeune ; utilisation des tests osseux..."

### LES MNA, UNE CHANCE POUR LES DÉPARTEMENTS ?

Par la multiplicité des questions qu'ils soulèvent, les mineurs non accompagnés sont essentiellement perçus comme un problème. Problème de coût

et de moyens pour les départements, problème d'hébergement, problème d'organisation pour les structures d'accueil et problème d'accompagnement pour les travailleurs sociaux.

Et si, au contraire, ces jeunes pouvaient être "vus autrement" ? C'était là le titre d'un des ateliers des 10<sup>es</sup> Assises nationales de la protection de l'enfance en juillet dernier. "Notre parti pris était de mettre en lumière que, de ces contraintes, naissent des innovations et d'intéressantes remises à plat de pratiques", explique Maryline Vinclair, directrice du Pôle Solidarités du Département du Pas-de-Calais, modératrice de cette matinée d'échange.

### DANS LE MORBIHAN...

Parmi celles-ci, on peut citer la plateforme d'orientation et d'accompagnement créé à Vannes, à la demande du département, par la Fondation Apprentis d'Auteuil. Logement, santé, scolarité, vie quotidienne, parcours administratif... les quatre salariés de la fondation sont sur tous les fronts, 24 heures/24 pour accompagner la trentaine de jeunes originaires de Guinée, du Mali, de Sierra Leone, du Soudan, du Bangladesh, d'Afghanistan, du Pakistan... "Pour tout ce qui n'exige pas le recours à des professionnels, expliquait lors des

## Trois questions à **Élisabeth Doineau**, sénatrice de la Mayenne, vice-présidente de la commission des Affaires sociales, co-rapporteuse avec Jean-Pierre Godefroy du rapport sénatorial *“Mineurs non accompagnés : répondre à l’urgence qui s’installe”* de juin 2017.



© DR

### **Le Jas: Quel est votre regard sur la question des MNA ?**

**Élisabeth Doineau :** C’est d’abord en tant que Conseillère départementale de la Mayenne et présidente de la commission solidarité, enfance, famille, que j’ai rencontré ces jeunes migrants, que j’ai vu leurs regards, leur détresse souvent... Il est humainement impensable de laisser les choses ainsi. Si nous, acteurs publics, nous nous sentons parfois démunis, eux sont totalement perdus. Il est vrai qu’aujourd’hui, avec des budgets contraints, les départements sont désemparés face à l’accroissement exponentiel de mineurs non accompagnés, un phénomène dont l’ampleur est spectaculaire. En Mayenne, nous avons ainsi accueilli plus de 300 jeunes depuis le début de l’année, mais leur nombre est bien plus élevé dans des départements comme la Manche, le Nord ou encore les Alpes-Maritimes que nous avons visités pendant notre mission. Si cela pose problème, c’est que ces arrivées massives n’ont pas pu être anticipées. Passer de 13000 MNA accueillis en 2016 à probablement 25000 à la fin de l’année relève d’un tour de force ! La circulaire Taubira de mai 2013 <sup>(1)</sup> était une réponse d’urgence nécessaire qui a permis à cette époque de soulager certains départements et de répartir l’effort au niveau national. Mais elle se révèle aujourd’hui insuffisante, tout comme l’est le mécanisme de répartition nationale qui ne tient compte que des mineurs confiés à chaque département par décision de justice et non des jeunes en situation d’évaluation. Dès la circulaire Taubira, une cellule État /départements aurait dû être mise en place pour réfléchir sur les raisons des arrivées, les profils, les besoins, les moyens d’amener ces jeunes à l’autonomie, etc. On ne s’est jamais posé les bonnes questions, on n’a jamais donné de sens à cette politique d’accueil des jeunes migrants. Quelles perspectives pouvons-nous offrir à ces jeunes, souvent traumatisés par un long voyage et inquiets de leur avenir ?

### **Le Jas: Quelles sont aujourd’hui les principales urgences ?**

**E. D :** La première urgence, me semble-t-il, c’est l’évaluation et surtout la qualité de cette évaluation. La période d’évaluation cristallise une grande partie des difficultés constatées. Selon les départements et les moyens dont ils disposent, le champ des investigations possibles varie et ne permet pas de procéder dans

tous les départements à une appréciation équitable. En effet, il n’y a pas toujours de service de police aux frontières, des interprètes, un accès aux soins identiques sur tous les territoires, ni même d’hébergements suffisants. Même si les départements consacrent beaucoup d’énergie à l’accompagnement médico-social et éducatif, cela reste insuffisant pour le public concerné. Pour ces raisons, les conseils départementaux doivent être épaulés parce qu’il leur est impossible d’assurer ces prises en charge tout en continuant à assumer convenablement leurs autres responsabilités en matière sociale. L’authentification des documents administratifs, la mise à l’abri et la difficulté continue de trouver de nouveaux lieux d’accueil, tout cela met à mal les dispositifs et les réponses classiques de la Protection de l’enfance.

Parlons aussi des assistants en travail social, des éducateurs et des inspecteurs à l’enfance. Leur souffrance au travail est réelle. Comment pourraient-ils bien vivre le fait d’accueillir un jour et d’expulser le lendemain ? Promettre une formation professionnelle, un apprentissage et devoir l’annuler ensuite ? etc. L’interprétation des documents, la lenteur des réponses, la lecture variable des circulaires, tout cela contribue au découragement des équipes. Enfin, il nous faut aussi nous interroger sur la perception de l’accueil des MNA par la population. En Mayenne, nous avons hébergé des jeunes dans des secteurs ruraux et la population locale a besoin de comprendre qui ils sont, quelle est leur histoire et quels sont leurs besoins. Les départements doivent faire preuve de pédagogie et sans doute associer les populations à l’intégration de ces jeunes. C’est le cas dans notre département où des bénévoles s’investissent dans l’apprentissage de la langue française.

### **Le Jas: Votre rapport propose 30 pistes d’actions telles qu’abonder le fonds national de financement de la protection de l’enfance, encadrer les mises à l’abri d’urgence à l’hôtel... L’une des principales consiste en la création de plateformes régionales ou interdépartementales associant État et Département chargées de l’accueil provisoire et de l’évaluation. Pourquoi ?**

**E. D :** Cela permettrait la formation d’équipes pluridisciplinaires incluant des spécialistes à même de comprendre les réalités des pays d’origine, des traducteurs, et des personnes ayant des compétences de type “Police de l’air et des frontières”. . . Il y a donc nécessité à former des évaluateurs et à faciliter les échanges avec des organismes plus habitués à ce genre de démarches comme l’Office français de protection des réfugiés et apatrides, etc. Parce que la période d’évaluation est cruciale, il convient de lui apporter toutes les compétences indispensables. Ces plateformes éviteraient le nomadisme qui consiste pour un jeune non reconnu mineur dans un département à faire une nouvelle demande dans un autre département ! La question des MNA s’inscrit dans le contexte d’une intensification des flux migratoires. Il revient à l’État d’assumer sa part de responsabilité. Par ailleurs, la première de nos 30 propositions est de “renforcer la lutte contre les filières de passeurs, en coopération avec les États d’origine”. Car la question des MNA est aussi, sinon d’abord, une question d’immigration. Ces jeunes, mineurs ou pas, sont très souvent les victimes de traites humaines, font l’objet de menace, de chantage sur eux ou leur famille.

*(1) Cette circulaire posait les modalités du dispositif de prise en charge (mise à l’abri, évaluation, orientation...) et instaurait une double solidarité : solidarité de l’État envers les départements et solidarité entre les départements pour la répartition des prises en charge.*

REGARD

**Michèle Berthy est maire de Montmorency, membre du Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes et présidente du Groupement d'Intérêt Public Enfance en Danger depuis novembre. C'est toutefois en tant que vice-présidente du Conseil départemental du Val d'Oise, déléguée à l'Enfance, à la Famille et à l'Égalité Femmes-Hommes qu'elle s'exprime ici.**

Lorsque nous sommes arrivés en responsabilité en 2011, les services valdoisiens avaient 81 cas de mineurs étrangers à traiter. Cette année, nous dépasserons le nombre de 1500, ce qui représente un coût de 30 millions d'euros pour l'année 2017. Chez nous une évaluation en minorité et isolement peut prendre 30 à 40 jours. On est donc loin des 5 jours financés par l'État, le tout dans un contexte de réduction drastique de nos budgets.

Au-delà de ce constat chiffré se pose la question de la qualité de l'accueil. Ces jeunes, qui ne parlent pas toujours français et sont souvent plus âgés que ceux dont s'occupent les professionnels de l'ASE, ont des besoins sociaux et psychologiques particuliers. Ils sont difficilement intégrables dans nos structures traditionnelles de la protection de l'enfance.

La Croix-Rouge les prend en charge avec un programme dédié. Aussi, dans notre Maison des enfants, nous avons mis en place un accueil de jour adapté à ce public spécifique ainsi qu'aux autres enfants accueillis. Concrètement, dès 9 heures du matin, nos éducateurs spécialisés et animateurs

les emmènent faire du sport, leur font faire des ateliers cuisine, des sorties culturelles... On les occupe toute la journée afin qu'ils ne traînent plus dans la rue. Nos

travailleurs sociaux font un travail formidable, mais ils sont en souffrance tant la demande est forte.

Nous avons ainsi été confrontés à un certain nombre de mineurs délinquants pris de boissons et de drogues que nous avons refusé d'intégrer à la maison des enfants pour ne pas mettre en danger ceux qui y étaient accueillis. Un "refus d'exécution" est quelque chose de très rare, mais c'était aussi une manière de mettre l'État face à ses responsabilités. Car la question des mineurs isolés étrangers est d'abord une question de filières d'immigration. Certains de ces jeunes ont sur eux la photo du bâtiment du Conseil départemental et les noms des personnes qui doivent les recevoir !

Nous appelons l'État au secours, d'abord pour qu'il démantèle ces filières en coopération avec les pays d'origine, ensuite pour qu'il donne aux départements les moyens d'exercer leur vraie mission : celle auprès des mineurs en danger. Il y a urgence.



© DR

Assises Anne Valla, responsable de la structure, nous faisons appel à des bénévoles. Ceux-ci font du transport scolaire, de l'alphabétisation, les accompagnent pour faire leurs courses ou viennent simplement prendre un café". La plupart de ces jeunes gens vivent en colocation dans des logements privés. Être en plein cœur de ville leur assure une parfaite intégration. Ils ont, par exemple, animé une fête de la musique avec des chants dans toutes leurs langues qui a enthousiasmé le quartier. "Après l'école, illustre Anne Valla, l'un de nos jeunes va prendre son goûter et faire ses devoirs chez la mamie du dessous. Ce sont des petites choses, mais qui témoignent bien de ce qui se

joue". La responsable l'assure : il ne s'agit pas d'un public plus difficile ou plus violent qu'un autre, mais leurs codes culturels sont si différents que les travailleurs sociaux peuvent être déstabilisés. Et de citer ces élèves qui n'étaient pas allés en cours un jour de pluie, "persuadés que la saison des pluies débutait, ils étaient partis faire des provisions ! À nous donc de cesser d'appréhender ces jeunes avec nos filtres d'Occidentaux et alors, très vite, nous pourrions nous appuyer sur leur incroyable potentiel et leur soif de travailler, d'apprendre et de s'intégrer". À Vannes, près d'un tiers des jeunes accompagnés sont en contrat d'apprentissage, d'autres ont intégré un lycée ou



apprennent le Français au collègue. L'expérience lancée il y a trois ans fait désormais figure de modèle à suivre.

### ...COMME EN MAYENNE

À Pontmain, des migrants dont la minorité n'a pas encore été établie sont, eux, hébergés à l'Auberge de l'Espérance, un hôtel-restaurant qui est d'abord un atelier de l'Association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées (Adapt). "Les 26 chambres sont occupées par ces jeunes gens, explique Charles-Antoine Linares, responsable de l'Esat qui reconnaît que les échanges restent encore limités entre les salariés handicapés et les migrants qui sont susceptibles de partir du jour au lendemain. C'est pourquoi en janvier un jeune en service civique aura pour mission d'encadrer et renforcer les échanges entre nos salariés handicapés et le reste de la population du village. Toujours en Mayenne, à Senonnes, la résidence Habitat jeunes destinée aux jeunes apprentis du Centre d'Entraînement Régional du galop de l'Ouest, abrite une vingtaine de jeunes mineurs et une dizaine dont la minorité est à l'étude. Les premiers accueils ont débuté il y a trois ans, là encore à la demande du département. "La résidence étant à moitié vide, les accueillir allait de soi, souligne Caroline Boivin, directrice d'Iliade habitat jeunes. Notre structure existe pour aider les 16 à 30 ans à trouver leur place dans la société, à gagner en

autonomie. Si les MNA ont des besoins spécifiques en matière de santé, de travail ou de papiers, le travail sur l'autonomie reste sensiblement le même". Évidemment tout ce qui concerne l'administratif reste du ressort du Conseil départemental et de l'État, les membres de la résidence assurant, eux, l'accompagnement en matière de santé, d'hygiène, de formation. Dans ce village rural de 300 habitants, la "greffe" n'allait pas de soi, elle a pourtant pris sans difficulté. En témoignent ces 16 bénévoles qui, deux fois par semaine, viennent les aider à apprendre le français. "Si cela fonctionne, c'est d'une part que nous avons expliqué et positivé cet accueil. Sur les 12 derniers mois, deux MNA sont devenus salariés d'entraîneurs de chevaux, beaucoup ont intégré le secteur de la restauration, un autre a passé son CAP de boulanger. Nous faisons de leur différence une différence normale". Alors bien sûr, ces exemples ne font pas oublier les défis posés par la question des MNA. Mais comme le soulignait récemment dans *Le Monde* Pierre Monzani, directeur général de l'Assemblée des départements de France "Nous avons peut-être une ASE datée et cette crise est l'occasion de la redessiner".

**Mineurs non accompagnés hébergés à l'Auberge de l'Espérance, un Esat de Pontmain**

**"La crise des Mineurs non accompagnés est l'occasion de redessiner l'Aide sociale à l'enfance"**